

# ЗАКОН ЗА ЕЛЕКТРОННО ГЛАСУВАНЕ

*Проектозакон за Електронно Гласуване, подготвен от проф. Михаил Константинов още през 2004 г. обхваща гласуването по Интернет и телефон. Той отлежава вече в трето Народно Събрание и е внасян за разглеждане на два пъти от народните депутати Асен Азов и Иван Костов.*

ИЗБОРНАТА САГА 2004

*Проект!*

*(актуализиран на 25.02.2009)*

## ЗАКОН ЗА ЕЛЕКТРОННО ГЛАСУВАНЕ

### Общи положения

Чл. 1. Този закон урежда електронното гласуване при произвеждане на избори и референдуми.

Чл. 2. (1) Право да гласуват електронно имат:

1. българските граждани, които са навършили 18 години към датата на изборите, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание “лишаване от свобода”;
2. гражданите на държавите членки на Европейския съюз, които по силата на закон могат да гласуват на съответния вид избор или референдум.

(2) За да могат да гласуват електронно, избирателите подават заявление и декларация по този закон.

Чл. 3. (1) Електронното гласуване е равностойно и се произвежда съвместно с гласуването с хартиени бюлетини на основата на всеобщо, свободно, равно, тайно и пряко избирателно право.

(2) За електронното гласуване са задължителни общите изисквания, които се отнасят до гласуването с хартиени бюлетини.

Чл. 4. Гражданите гласуват по избор или само електронно, или само с хартиени бюлетини.

Чл. 5. Държавната и изборната администрация провеждат разяснителни действия по електронното гласуване в националните медии и чрез електронното правителство.

Чл. 6. Електронното гласуване и обработката на данните от гласуването се следят и контролират от Централната избирателна комисия, районните избирателни комисии и специализираните органи на държавната администрация.

Чл. 7. Разходите за подготовка и осъществяване на електронното гласуване са за сметка на държавния бюджет.

### **Избирателни райони и избирателни комисии**

Чл. 8. (1) За целите на електронното гласуване при избори се използват избирателните райони, определени съответно в Закона за избиране на народни представители, Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България, Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката и Закона за допитване до народа.

(2) За целите на електронното гласуване при национални референдуми се използват избирателните райони, определени в Закона за избиране на народни представители.

(3) Гласът на всеки избирател по чл. 2, ал. 1, т. 1 се отчита в избирателния район по постоянния му адрес.

(4) Гласът на всеки избирател по чл. 2, ал. 1, т. 2 се отчита в избирателния район по посочения от него адрес на пребиваване в Република България.

Чл. 9. (1) Електронното гласуване се произвежда под контрола и методическото ръководство на Централната избирателна комисия и на районните избирателни комисии, назначени съответно по законите по чл. 8, ал. 1 и 2.

(2) Централната избирателна комисия издава и обнародва в Държавен вестник и в електронния си сайт методически указания за електронно гласуване не по-късно от 55 дни преди изборния ден. Указанията се изпращат на районните избирателни комисии и областните администрации и се публикуват в електронните сайтове по чл. 15, ал. 1 и чл. 19, ал. 1.

Чл. 10. (1) Към Министерския съвет се създава специализиран орган за техническо осигуряване и текущ технически контрол на електронното гласуване.

(2) При изпълнение на служебните си задължения членовете на специализирания орган по ал. 1 са длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс.

## **Електронно гласуване**

Чл. 11. (1) Електронното гласуване се осъществява с помощта на електронни средства за комуникация и обработка на информация, включени в специална техническа система.

(2) Техническата система се проектира, осъществява и поддържа по начин, който:

осигурява лесен и разбираем достъп до механизмите и начините за електронно гласуване, включително улеснен достъп за избирателите със специфични физически потребности;

предлага на избирателите "он-лайн" инструкции за необходимите действия при осъществяване на електронното гласуване;

осигурява непрекъснатата служебна връзка с регистъра за електронно гласуване;

гарантира, че само притежаващите активно избирателно право и надлежно регистрирани избиратели могат да гласуват;

гарантира, че гласуващите дистанционно избиратели няма да имат допълнителни разходи извън обичайните разходи за комуникация по интернет или цифров телефон;

осигурява надеждна и бърза идентификация на самоличността на избирателите;

осигурява еднаква по обем и качество информация за всеки от участващите в изборите политически субекти, съответно за поставените на референдум решения;

гарантира тайната на гласуването и съответно на свободното волеизявление на избирателите;

предотвратява купуването и манипулирането на гласове, както и всяко друго нерегламентирано влияние върху изборния процес;

предлага в ясна и различима форма възможностите за гласуване за различните политически субекти при политически избори, или за различните решения при референдуми;

осигурява възможност за лесна навигация на потребителския софтуер и на електронните бюлетини в частност;

не изисква от избирателя специални умения извън онези, необходими за използване на интернет или цифров телефон;

позволява използване на стандартни браузери при гласуване чрез интернет терминали;

осигурява възможност за електронно подаване на гласа за не повече от три минути;

гарантира, че всеки избирател подава само един глас за всеки вид избор, и че всеки глас се съхранява и преброява точно един път;

съответства на най-висок клас стандарти за качество и устойчивост на използваните апаратни и програмни средства;

осигурява максимална надеждност срещу външни смущения и неразрешен достъп, включително срещу хакерски атаки;

в случай на прекъсване на изборния процес поради възникване на непреодолими външни пречки съхранява данните от гласуването и позволява продължаването му след отстраняване на пречките;

позволява обобщаване на резултатите и изпращането им в електронен вид на районните избирателни комисии и на Централната избирателна комисия веднага след приключване на гласуването;

осигурява цялост и секретност на прехвърляната информация чрез криптиране на данните и защита на комуникационните връзки;

поддържа електронен дневник на изборния процес с отбелязване на всички възникнали особености и отклонения от предвидения режим;

гарантира лесна поддръжка на апаратните средства и бързо отстраняване на възникнали технически неизправности;

позволява наблюдение на изборния процес от независими упълномощени органи;

позволява одит и проверка от страна на упълномощени органи;

позволява повторното ѝ използване в срок от една седмица след изборния ден.

Чл. 12. (1) Избирателите имат право да гласуват електронно само на избори за:

народни представители в Обикновено или Велико народно събрание;

членове на Европейския парламент от Република България;

президент и вицепрезидент на републиката.

(2) Когато това е предвидено в решението на Народното събрание за произвеждане на референдум, избирателите могат да направят своя избор и чрез електронно гласуване.

Чл. 13. Избирателите могат да гласуват електронно по един от следните начини:

1. в контролирана изборна среда чрез специализирани устройства в избирателните секции;

2. дистанционно в неконтролирана изборна среда чрез интернет терминали или цифрови телефони.

Чл. 14. (1) Когато в избирателната секция е предвидена възможност за електронно гласуване с помощта на специализирано устройство по чл. 13, т. 1, там трябва да се осигури и възможност за гласуване с хартиени бюлетини.

(2) При гласуване по чл. 13, т. 1, избирателят прави своя избор чрез електронна бюлетина, реализирана върху визуален, аудио или тактилен терминал.

(3) Електронната бюлетина по ал. 2 предоставя възможност да не се избере политически субект, участващ в изборите.

Чл. 15. (1) Не по-късно от седем дни след насрочване на датата на изборите, изборната администрация открива електронен интерактивен сайт за:

регистрация на избирателите, желаещи да гласуват електронно;

предоставяне на информация във връзка с изборите.

(2) Сайтът по ал. 1 се поддържа не по-малко от един месец след официалното обявяване на изборните резултати.

(3) Избирателите, желаещи да гласуват дистанционно, заявяват това в сайта по ал. 1 не по-късно от 30 дни преди датата на изборите, като посочват пълно име, единен граждански номер, пощенски адрес за кореспонденция, електронен адрес и телефонен номер за връзка, както и други адреси за комуникация.

(4) Избирателите по ал. 3 декларират, че ще гласуват само дистанционно и са известени, че няма да могат да гласуват в избирателни секции.

(5) Информацията по ал. 3 се обработва и съхранява съобразно със Закона за защита на личните данни.

(6) В избирателните списъци в полето за подпис на избирателите по ал. 3 служебно се отпечатва текстът „заявено дистанционно гласуване“, или съкратено “ЗДГ”. Тези избиратели не могат да гласуват в избирателни секции.

Чл. 16. (1) След получаване на заявка по чл. 15, ал. 3 изборната администрация проверява дали заявителят притежава активно избирателно право съгласно информацията в масивите на базата данни на Главна дирекция ГРАО към Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

(2) Изборната администрация може да поиска от заявителя допълнителна информация чрез посочените от него средства за връзка.

(3) Когато се установи, че заявителят притежава активно избирателно право, изборната администрация му издава пароли за дистанционно гласуване. Паролите се изпращат с препоръчано писмо на пощенския адрес, посочен от заявителя, не по-късно от 20 дни преди изборния ден.

(4) Незабавно след изпращане на паролите по ал. 3 изборната администрация уведомява за това заявителя чрез електронния му адрес, по телефон, по факс или по друг посочен от него начин.

Чл. 17. (1) Избирателите по чл. 15, ал. 3 имат право да се откажат от електронно гласуване.

(2) Избирателите заявяват отказ от електронно гласуване чрез сайта по чл. 15, ал. 1 като удостоверяват самоличността си с единния си граждански номер и с получените по чл. 15, ал. 3 пароли не по-късно от 12 дни преди изборния ден.

(3) Избирателите по ал. 1 възстановяват правото си да гласуват в избирателната секция по постоянния си адрес, като текстът по чл. 15, ал. 6 се заличава служебно.

Чл. 18. (1) Изборната администрация създава и поддържа регистър на заявителите желание за електронно гласуване избиратели.

(2) В регистъра по ал. 1 се отбелязват гласувалите избиратели.

Чл. 19. (1) Изборната администрация открива и поддържа в интернет специален електронен сайт за гласуване чрез интернет терминали.

(2) Сайтът по ал. 1 предлага информация за необходимите действия при този вид гласуване.

(3) Сайтът по ал. 1 предлага еднаква по форма балансирана информация за участващите в изборите политически субекти или за възможните решения при референдуми.

(4) Сайтът по ал. 1 се поддържа в период с продължителност от 72 часа, който изтича в 20:00 часа в изборния ден на територията на страната.

Чл. 20. Дистанционното гласуване по член 19 включва следните етапи:

1. избирателят влиза в електронния адрес на сайта;

2. избирателят въвежда единния си граждански номер като потребителско име и използва паролите по чл. 16, ал. 3;
3. в случай на три неуспешни опита за идентификация достъпът до системата за този потребител се прекратява за един час, като прекратяването не се отнася за съответния IP адрес;
4. след успешна идентификация по т. 2 избирателят получава електронна бюлетина, която съдържа същите варианти за гласуване и е проектирана по същия начин, както хартиената бюлетина, като е предвидена възможност да не се гласува за нито един от участващите в изборите политически субекти;
5. след като избирателят направи своя избор, системата изисква потвърждаване на избора;
6. избирателят може еднократно да промени избора си, като след промяната се изисква потвърждаване на новия избор;
7. след потвърждаване на избора по т. 4 или т. 5 гласът на избирателя се записва и съхранява в електронна избирателна кутия;
8. след записване на гласа в кутията по т. 7 избирателят получава съобщение за приключване на процедурата по гласуването;
9. след приключване на гласуването информацията за направения избор изчезва от терминала и става недостъпна за следващи потребители на този терминал; заличава се и информацията за самоличността на избирателя и за използваните от него потребителско име и пароли.

Чл. 21. (1) След извършване на дейностите по чл. 20 електронният глас се съхранява в електронната избирателна кутия.

(2) Съхраняваните в електронната избирателна кутия гласове не съдържат информация, която да позволява разкриване на самоличността на избирателя.

Чл. 22. (1) Незабавно след закриване на сайта за дистанционно гласуване данните от гласуването се обобщават по избирателни райони и се изпращат в електронен вид, подписани с електронен подпис, на районните избирателни комисии и на Централната избирателна комисия.

(2) Електронните гласове, включително гласовете от чужбина, се изпращат в районната избирателна комисия по постоянния адрес на избирателите.

Чл. 23. (1) Гражданите могат да гласуват дистанционно и с помощта на цифрови телефони, както и с използване на системите за къси съобщения SMS.

(2) За гласуване по ал. 1 изборната администрация поддържа многоканални телефонни постове чрез лицензираните телефонни цифрови мобилни и кабелни оператори в страната.

(3) Телефонните постове по ал. 2 се поддържат в период с продължителност от 72 часа, който изтича в 20:00 часа в изборния ден на територията на страната.

Чл. 24. Дистанционното гласуване по чл. 23 включва следните етапи:

1. избирателят набира номера на телефонния пост;

1. избирателят въвежда единния си граждански номер като потребителско име и използва паролите по чл. 16, ал. 3;
1. в случай на три неуспешни опита за идентификация достъпът до системата за този потребител се прекратява за един час; като прекратяването не се отнася за съответния телефон;
2. след успешна идентификация по т. 2 избирателят получава информация за кодовете (номерата) на участващите в изборите политически субекти, съответно за решенията при референдум, както и за възможността да не избере който и да е от тях;
3. след като избирателят направи своя избор чрез кода по т. 4 системата изисква потвърждаване на избора;
4. избирателят може еднократно да промени избора си, като след промяната се изисква потвърждаване;
5. след потвърждаване на избора гласът на избирателя се записва и съхранява в електронна избирателна кутия и избирателят получава съобщение за приключване на процедурата по гласуване;
6. след приключване на гласуването информацията за направения избор става недостъпна за следващи потребители на този телефон; става недостъпна и информацията за самоличността на избирателя и за използваните от него потребителско име и пароли.

Чл. 25. (1) След закриване на постове за дистанционно гласуване по чл. 23, ал. 2 данните се обобщават по избирателни райони и се изпращат в електронен вид, подписани с електронен подпис, на районните избирателни комисии и на Централната избирателна комисия.

(2) Електронните гласове, включително гласовете от чужбина, се изпращат в районната избирателна комисия по постоянния адрес на избирателите.

## Обработка на данните в избирателните комисии

Чл. 26. (1) Данните от електронното гласуване се отразяват в протокол на районната избирателна комисия по партии, коалиции и кандидати, съответно по решения на референдум, като се посочва и броят на избирателите, които не са направили избор.

(2) Резултатите от гласуването по избирателни райони и общо за страната се получават като се обединят данните от гласуването с хартиени бюлетини и данните от електронното гласуване.

(3) Незабавно след подписване на протокола по ал. 1 районната избирателна комисия го изпраща в Централната избирателна комисия в електронен вид, подписан с електронен подпис.

(4) Районните избирателни комисии изпращат в Централната избирателна комисия всички изборни книжа не по-късно от 12 часа след подписване на протокола.

Чл. 27. (1) Текущи данни и предварителни резултати от електронното гласуване и от гласуването с хартиени бюлетини се публикуват в сайта на Централната изборителна комисия веднага след обобщаването им по райони.

(2) Данни от електронното гласуване по партии, коалиции и кандидати, съответно по решения на референдум, не се съобщават до 20:00 часа в изборния ден.

(3) Централната изборителна комисия може да съобщава данни за броя на изборителите, гласуващи електронно, и преди срока по ал. 2.

Чл. 28. Окончателните резултати от гласуването се публикуват:

незабавно след обявяването им – в сайта по чл. 15, ал. 1, в сайта на Централната изборителна комисия, както и в други сайтове на електронното правителство;

не по-късно от 30 дни след обявяването им – в Бюлетин на Централната изборителна комисия и на технически носител.

## Административно-наказателни разпоредби

Чл. 29. При нарушаване на този закон се прилагат административно-наказателните разпоредби на Закона за избиране на народни представители, Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България, Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, Закона за защита на личните данни и Наказателно-процесуалния кодекс.

## Заклучителни разпоредби

§ 1. По смисъла на този закон:

“активно изборително право” е правото по чл. 2, ал. 1;

“всеобщо изборително право” е правото на всеки изборител по чл. 2, ал. 1 да гласува по избран от него и разрешен от закона начин;

“дистанционно гласуване”, или “гласуване в неконтролирана среда”, е електронно гласуване чрез интернет терминали или цифрови телефони извън изборителните секции;

“електронна бюлетина” е електронен модел върху визуален, аудио или тактилен терминал на бюлетината за гласуване, съдържащ възможностите за избор при хартиената бюлетина, както и допълнителна възможност да не се гласува за който и да е от участващите в изборите политически субекти;

“електронно гласуване” е гласуване, при което на определен етап от подаването на гласа избирателят използва електронно устройство;

“електронен глас” е защитен и анонимизиран избор на избирателя при електронното гласуване; гласът е действителен когато изборът е за участващ в изборите политически субект, и недействителен когато е избрана възможността да не се гласува за който и да е от политическите субекти;

“електронна избирателна кутия” е електронно средство за съхраняване на електронните гласове;

“избиратели” са гражданите по чл. 2, ал. 1;

“изборна администрация” е съвкупността от специализираните държавни органи, участващи при подготовката и произвеждането на изборите, Централната избирателна комисия и районните избирателни комисии;

“интернет терминали” са устройства за включване в интернет като персонални компютри, работни станции и други; терминалите могат да бъдат от визуален, аудио или тактилен вид;

“недистанционно гласуване”, или “гласуване в контролирана среда”, е електронно гласуване чрез специализирани устройства в избирателните секции и под контрола на секционните избирателни комисии;

“парола” е индивидуален цифров код за достъп и за идентификация при дистанционно електронно гласуване;

“политически субекти” са допуснатите до участие в изборите партии, коалиции и кандидати, за които избирателят може да подаде своя глас;

“пряко избирателно право” е правото да се гласува непосредствено за органи на законодателната и изпълнителната власти;

“равно избирателно право” е правото на: а) равенство на гласа на избирателя на гласа на всеки друг избирател; б) равнопоставен достъп до системата за електронно гласуване на желаещите да гласуват електронно избиратели, а не непременно на всички избиратели;

“свободно избирателно право” е правото на избирателя да гласува по избран от него начин, включително и електронно, без каквато и да е дискриминация; същевременно “свободно” не означава “без всякакви разходи”;

“специализирани органи на държавната администрация” са органът по чл. 10, ал. 1 и Главна дирекция ГРАО към Министерството на териториалното развитие и благоустройството;

“тайно избирателно право” е правото на избирателя да гласува без да бъде установена връзка между самоличността му и съдържанието на подадения от него глас с цел да се гарантира неговото свободно волеизявление.

## МОТИВИ

1. Електронното гласуване има за цел да разшири значително гражданското участие в изборите чрез привличане на:

избиратели със специфични физически потребности или заболявания, както и възрастни избиратели, за които отиването до избирателните секции представлява проблем, или дори е невъзможно;

живеещите в чужбина избиратели, както и избирателите у нас, които в изборния ден се намират извън населеното място по постоянния си адрес;

младите избиратели, за които електронната среда е естествена, и които често не гласуват по традиционния начин с хартиени бюлетини;

всички избиратели, използващи съвременни комуникационни и информационни технологии за делови и битови цели.

2. Повишената чрез електронно гласуване избирателна активност е от важно значение за привличане и приобщаване на гражданското общество в управлението, както и за повишаване на доверието към избраните органи и взетите на референдуми решения. По предварителни оценки за България привлечените по този начин допълнителни гласове могат да достигнат половин милион.

3. Електронното гласуване е поне толкова сигурно и надеждно, колкото е гласуването с хартиени бюлетини по отношение на процедурите по гласуването. Дистанционното електронно гласуване е не по-малко надеждно от широко прилаганото по света дистанционно гласуване по пощата.

4. Стандартите и изискванията към системата за електронно гласуване са както и към системите за електронно банкиране. Щом можем да поверим парите си на такъв вид банкиране, защо да не поверим гласа си на система със същите стандарти за сигурност?

5. Преброяването на гласовете и обобщаването на данните при електронното гласуване са значително по-надеждни в сравнение с аналогичните операции при гласуване с хартиени бюлетини. Гаранция за твърденията по тази и по предходната точка са високите технически изисквания към апаратните и програмни компоненти на системата за електронно гласуване, специфицирани в чл. 11, ал. 2 и съгласувани със съществуващите законови, операционни и технически стандарти на Съвета на Европа в тази област.

6. Електронното гласуване отговаря на нуждите и изискванията на съвременното информационно и комуникационно общество и неговото внедряване и използване представлява обективна необходимост.

7. Разходите за подаване и обработка на един глас при електронно гласуване в момента са съизмерими с тези при гласуването с хартиени бюлетини (по данни от пилотни проекти в Ирландия, Англия и Швейцария). В перспектива и с разширяване на обхвата на електронното гласуване относителните разходи за електронно гласуване ще паднат под тези за гласуване с хартиени бюлетини.

8. Електронното гласуване все повече се прилага в Европа и по света, и в бъдеще ще преобладава над гласуването с хартиени бюлетини. В Холандия над 95 на сто от избирателите гласуват електронно в контролирана среда. В Латвия всички избиратели имат достъп до електронно гласуване чрез банкови смарт карти. Електронно се гласува на избори и референдуми в някои кантони на Швейцария. Електронно гласуване е въведено в Англия, Ирландия, Франция, Швеция, Германия, Испания и САЩ. Електронно гласуват в Мексико, Бразилия и Индия.

9. На среща на Комитета на министрите на външните работи на държавите членки на Съвета на Европа през 2003 г. беше приет документ, установяващ стандарти и препоръки за електронно гласуване. В документа се отчете необходимостта от все по-широко използване на информационните и комуникационни технологии в изборните процеси, включително и за електронно гласуване. На нова среща на Комитета през м. септември 2004 г. се прие и подписа окончателен документ, според който електронното гласуване ще стане неотменна и важна част от европейската изборна практика. В течение на следващите две години държавите членки на СЕ ще трябва да обърнат особено внимание на електронното гласуване и в частност на привеждането му в съответствие с приетите в упоменатия документ норми и стандарти. В този смисъл става въпрос не дали, а кога в България ще се въведе електронно гласуване. Очевидни са предимствата, ако започнем подготовката за този процес сега.

10. Вариант на този законопроект беше внесен в 39 и 40-то Народно събрание от народните представители Иван Костов и Асен Агов. В даден момент през 2004 г. България беше първата държава в Европа с разработен законопроект на тази тема. За съжаление повече от четири години оттогава движение по този въпрос няма.

## АНАЛИЗ НА КОНТРА АРГУМЕНТИТЕ

1. Аргументът, че електронното гласуване е трудно или даже недостъпно за слабограмотните и някои от възрастните избиратели, е несъстоятелен поради следните причини:

електронното гласуване не изключва гласуването с хартиени бюлетини, а се провежда паралелно с него;

опитът в някои страни с проблем по отношение на грамотността (например Индия) показва, че слабограмотните избиратели гласуват много по-лесно с тактилни терминали и други машини за гласуване, отколкото с хартиени бюлетини.

2. Аргументът, че електронното гласуване разширява пропастта между добре образованите и слабо образованите граждани и така дискриминира последните, също е несъстоятелен. Действително, тази пропаст съществува и следва в перспектива да се редуцира и даже елиминира, но това трябва да става не чрез ограничаване на достъпа до съвременни комуникационни и информационни технологии, а чрез разширяване на този достъп.

3. Аргументът, че при електронното гласуване има опасност от контролирано купуване на гласове и изобщо от засилване на неполитическия вот, заслужава внимание. Съответното явление е познато на Запад под формата на "family voting". Изобщо, купуването на гласове е порок на изборната практика от времената на Римската република до днес, срещу който следва да се вземат законодателни и просветни мерки. Но не е оправдано да изхвърлим бебето заедно с мръсната вода.

4. Аргументът, че електронното гласуване е твърде скъпо, е несъстоятелен. Разходите за подаване и обработка на един електронен глас са по-големи от тези за един глас при гласуване с хартиени бюлетини само при малки пилотни проекти, когато в разходите се включва

съществено и цената за разработка на системата. При по-голям дял на електронното гласуване разходите се изравняват, а с по-нататъшното увеличаване на този дял разходите за електронно гласуване падат под тези за гласуване с хартиени бюлетини.

*Този проектозакон е написан от*

**МИХАИЛ КОНСТАНТИНОВ**